**Expediente:** 65/2010
**Objeto**: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de Navarra.
**Dictamen**: 6/2011, de 28 de febrero

# DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de febrero de 2011,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

## I. ANTECEDENTES

### I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 2 de diciembre de 2010 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de Navarra (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2010.

### I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido está integrado por las siguientes actuaciones y documentos:

1. Mediante Orden Foral 232/2010, de 24 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se dispone iniciar el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de Navarra. En dicha Orden Foral se designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto al Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior.

2. En la sesión celebrada el 21 de abril de 2010, el Proyecto fue sometido al informe preceptivo del Consejo del Juego de Navarra que emitió "informe favorable sobre el proyecto", según certifica su Secretaria el 5 de julio de 2010.

3. Un segundo borrador del Proyecto fue remitido durante el mes de julio de 2010 a los Departamentos de Economía y Hacienda, y de Salud, del Gobierno de Navarra, así como a las siguientes asociaciones y entidades: Asociación de Empresas Navarras de Bingo, Asociación de Máquinas Recreativas de Navarra (ANDEMAR), Asociación de Empresas del Recreativo de Navarra (ASERNA), Asociación Navarra de Empresarios de Salones de Juego (ANESAR NAVARRA), Asociación Navarra de Pequeñas Empresas de Hostelería, Asociación de Empresarios de Hostelería de Navarra, Asociación de Ludópatas Aralar, …, …, …, …, ..., ..., …, …, "Cuerpo de Policía Foral" y Federación Navarra de Pelota, presentando algunas de las entidades consultadas las alegaciones y observaciones al texto del Proyecto que consideraron oportunas.

4. Obra en el expediente un documento suscrito por el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, de 18 de agosto de 2010, en el que se contienen las memorias normativa, justificativa, organizativa, estudio de cargas administrativas y memoria económica con la conformidad de la Intervención del Departamento de Economía, al que se incorpora igualmente un informe sobre impacto por razón de sexo, de igual fecha y autor.

De ese documento, y de la documentación que adjunta, resulta la emisión de un informe, fechado el 18 de agosto de 2010 pero sin

identificación de su autoría, en el que se recogen las alegaciones presentadas por distintas entidades en el trámite de audiencia otorgado, pronunciándose sobre su estimación o desestimación y, en cuanto estimadas gran parte de las observaciones, dando lugar a un nuevo texto o tercer borrador del Proyecto que se vuelve a remitir a las entidades interesadas.

5. Consecuencia de la comunicación del nuevo texto formulan nuevas alegaciones la Asociación Navarra de Empresarios de Salones de Juego (ANESAR NAVARRA), …., y … (…), que son objeto de consideración en informe del Director de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, de 5 de noviembre de 2010, y como consecuencia de la estimación de algunas de ellas, dando lugar a un nuevo, el cuarto, borrador del texto del Proyecto.

6. Por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 23 de noviembre de 2010, se elabora un informe en el que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

7. Con fecha 24 de noviembre de 2010, el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe sobre el Proyecto en el que se contienen propuestas de mejora respecto de su forma y estructura, así como observaciones en relación con el fondo de la regulación llevada a cabo.

8. En fecha de 25 de noviembre de 2010 el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad emite un nuevo informe del que resulta la incorporación al texto de la mayor parte de las observaciones formuladas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, así como la consideración de nuevas alegaciones formuladas por diversas entidades de las consultadas anteriormente, estimándose algunas e incorporándose igualmente al texto del Proyecto.

9. El Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha de 25 de noviembre de 2010, elevó al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, la propuesta de Acuerdo por la

que se toma en consideración el Proyecto a efectos de la petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra.

10. El Proyecto fue examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación de 25 de noviembre de 2010, tal y como consta en el certificado emitido el mismo día por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, en el que se indica, además, que fue remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

11. El Gobierno de Navarra, en sesión de 30 de noviembre de 2010, acordó tomar en consideración el Proyecto al objeto de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra, según queda acreditado mediante certificado del Director General de Presidencia de la misma fecha.

12. Por resolución del Presidente del Consejo de Navarra de 14 de diciembre de 2010, se solicitó se completara el expediente remitido a este órgano consultivo con la emisión del informe preceptivo del Consejo del Juego de Navarra, toda vez que el texto del Proyecto había sido objeto de modificaciones sustanciales desde que en abril de 2010 dicho órgano lo informara.

13. El 26 de enero de 2011 tiene entrada en este Consejo de Navarra documentación complementaria de la que resulta que, según certifica su Secretaria, el Consejo del Juego de Navarra en sesión de 20 de enero de 2011 emitió informe favorable sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de Navarra. Se acompaña el texto del Proyecto informado.

**I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta consta de una exposición de motivos, un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de Navarra, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y una disposición final,

incorporando finalmente el texto del Reglamento de Apuestas de Navarra que se aprueba.

La exposición de motivos parte de la definición de apuesta que realiza la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, conforme a la cual se entiende por apuesta “aquella actividad por la que se arriesgan bienes, derechos o cantidades de dinero en función del acierto o no en la predicción de los resultados de un acontecimiento previamente determinado, de desenlace incierto o aleatorio”, para reseñar a continuación el carácter tradicional de las apuestas en nuestra sociedad, “en especial las cruzadas y las mutuas, ligadas al desarrollo de determinadas actividades deportivas” y la evolución de sus modalidades en los últimos años al amparo de la evolución tecnológica, vinculadas ahora a “un ámbito más diverso de acontecimientos y eventualidades en las que sustentarlas”.

Con la nueva regulación se persigue, sigue diciendo la exposición de motivos, “una visión integradora de las diversas variantes que esta actividad puede presentar, contemplando la posibilidad de apostar sobre una gran variedad de eventos, aunque introduciendo asimismo la prohibición de hacerlo sobre acontecimientos que atenten contra los derechos y libertades o que se fundamenten en la comisión de ilícitos penales o administrativos, prohibidos o de carácter político o religioso”, desarrollándose la Ley Foral 16/2006 con pretensión de adaptar “el ordenamiento al devenir de un sector tan dinámico como el del juego y las apuestas”.

El artículo único del Proyecto se limita a la aprobación del Reglamento de Apuestas de Navarra.

Adentrándonos en el contenido del Reglamento, y dejando para un momento posterior las disposiciones que incorpora el Decreto Foral aprobatorio en aras de una mejor sistemática en la exposición, debe señalarse que la norma se estructura en siete títulos que, a su vez, se dividen en capítulos, integrando un total de 59 artículos.

En el título preliminar se establecen las “disposiciones generales”, constando su capítulo I, bajo la rúbrica “objeto y ámbito, régimen jurídico,

limitaciones a la participación", de tres artículos. En el artículo 1 se define efectivamente el objeto y ámbito de aplicación del Reglamento por referencia a la regulación de las apuestas en Navarra, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, sujetando a su régimen la autorización, organización y explotación de las apuestas, del mismo modo que quedan sujetas las actividades económicas que tengan relación con ellas, las empresas titulares de autorizaciones, su personal y los jugadores, y estableciéndose, en su apartado tercero, las apuestas que quedan prohibidas en cuanto atenten contra los derechos y libertades, o afecten a la protección de la juventud y de la infancia o la de las personas con discapacidad o se fundamenten en la comisión de delitos, en eventos prohibidos o en acontecimientos de carácter político o religioso.

En el artículo 2 se delimita el régimen jurídico de las apuestas por las normas contenidas en la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, en el propio Reglamento y en el Registro y Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, además de cuantas disposiciones de carácter general resulten aplicables, quedando en el ámbito del derecho privado las relaciones entre los organizadores, protagonistas o proveedores de los acontecimientos sobre los que versen las apuestas y las empresas de apuestas autorizadas, y regulándose por sus propios reglamentos aquellas actividades de competición u otros acontecimientos asimismo regulados, en los casos en que las apuestas se basen en el desarrollo de dichas actividades o acontecimientos. Por su parte, el artículo 3 establece el régimen de prohibiciones de participación en las apuestas, contemplando, entre otras, las referidas a los menores de edad, a las personas que voluntariamente hubieran solicitado que les sea prohibido el juego o lo tengan prohibido por resolución judicial, o que hayan sido declarados incapaces, pródigos, o culpables de quiebra fraudulenta, también se prohíbe la participación a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental, o porten armas u objetos que puedan utilizarse como tales, además de otras prohibiciones que afectan a los titulares de autorización para la organización y explotación de las apuestas, o a participantes en el acontecimiento objeto de las apuestas.

El capítulo II, “competencia”, integra el artículo 4, en el que se determinan las atribuciones del órgano competente en materia de juego en relación con la autorización para la organización y explotación de las apuestas, o de los medios necesarios para ello, ejercicio de las funciones de inspección y control de la actividad de apuestas, u otras que puedan serle atribuidas por la normativa aplicable.

El capítulo III, “de las apuestas”, comprende los artículos 5 y 6, en los que se contienen las definiciones de las que parte el Reglamento y entre las que se encuentra la que define las apuestas como la “actividad por la que se arriesgan bienes, derechos o cantidades de dinero en función del acierto o no en la predicción de los resultados de un acontecimiento previamente determinado, de desenlace incierto o aleatorio” (artículo 5), estableciéndose igualmente los tipos de apuestas y definiéndose qué se entiende por apuestas de contrapartida, apuestas mutuas o apuestas cruzadas, y atendiendo a su contenido qué son las apuestas simples y que son las apuestas combinadas o múltiples o, en fin, atendiendo al lugar en el que se desarrollan qué debe entenderse por apuestas internas o apuestas externas.

El título primero, “del régimen de organización y explotación de las apuestas”, comprende cuatro capítulos y los artículos 7 a 24. En su capítulo I, “autorización de explotación de apuestas”, se regulan los requisitos para la organización y explotación de apuestas que se sujetan a la autorización administrativa previa (artículo 7); estableciéndose limitaciones a la participación en el capital o dirección de más de dos empresas de apuestas (artículo 8), regulándose las condiciones que deben acreditar las solicitudes de autorización (artículo 9) y la documentación que deben acompañarlas (artículo 10), así como el contenido de la resolución autorizatoria, el plazo para otorgarla, el sentido desestimatorio del transcurso del plazo sin la notificación de resolución y las obligaciones de información y publicidad que asume el titular de la autorización (artículo 11), así como los derechos y obligaciones inherentes a la titularidad de la autorización de explotación de apuestas (artículo 12) o la vigencia de las autorizaciones otorgadas (artículo 13).

En el capítulo II, “de las modificaciones de las condiciones de la autorización, de la transmisión de la titularidad y de la extinción de las autorizaciones de explotación”, se establece la necesidad de autorización administrativa para la modificación de las condiciones que determinaron la concesión de la autorización, regulándose los requisitos formales de su solicitud, la documentación que debe acompañarla y el plazo y sentido del silencio administrativo (artículo 14); las condiciones que deben observarse en los supuestos de modificaciones del capital social o transmisión de acciones y participaciones, o cambios en sus órganos de dirección, en las empresas titulares de autorización para explotación de apuestas, así como las consecuencias derivadas de la incursión en supuestos de inhabilitación de los miembros de los órganos de dirección de las citadas empresas (artículo 15); la sujeción a la previa autorización administrativa de los supuestos de transmisión de la titularidad de la autorización para la explotación de apuestas, así como las condiciones que deben acreditarse para obtenerla (artículo 16); y, finalmente, los supuestos de extinción de la autorización (artículo 17).

En el capítulo III, “garantías”, se establecen las determinaciones referentes a las fianzas que deben constituir las empresas titulares de autorización para explotación de apuestas con carácter previo al inicio de sus actividades (artículo 18), y en el capítulo IV, “materiales para la práctica de las apuestas”, se contemplan las conformidades y supervisión de los materiales utilizados en la explotación de las apuestas (artículo 19), los requisitos generales del sistema de organización y explotación de las apuestas (artículo 20), los de la unidad central (artículo 21) y los de las máquinas de apuestas (artículo 22) o los más específicos de las máquinas auxiliares de apuestas (artículo 23), y de los boletos o resguardos de apuesta (artículo 24).

El título segundo, “de las apuestas”, se estructura en tres capítulos en los que se integran los artículos 25 a 37. El capítulo I se ocupa de la práctica de las apuestas, regulando los modos de formalización de las apuestas, que podrán ser de manera presencial en establecimientos, locales y zonas de apuestas autorizadas, o remotas a través de la electrónica, medios

interactivos y canales telemáticos, pudiendo ofrecerse la posibilidad de utilización de la firma electrónica (artículo 25); estableciéndose las formas de realización de las apuestas presenciales (artículo 26); las realizadas en modo no presencial (artículo 27); así como los efectos que despliegan sobre las apuestas la suspensión o anulación de los acontecimientos sobre las que se basen (artículo 28); la devolución de las apuestas anuladas (artículo 29) y los límites cuantitativos de las apuestas (artículo 30).

En el capítulo II, “resultados, premios y apuestas anuladas”, se establecen prescripciones sobre la validez de los resultados y los supuestos de modificación de los mismos (artículo 31), las apuestas premiadas (artículo 32), repartos de premios en las distintas modalidades de apuestas (artículo 33), y reglas sobre el pago de las apuestas premiadas o anuladas (artículo 34), su caducidad (artículo 35) y los procedimientos de depósito y custodia de los boletos (artículo 36). En el capítulo III, “publicidad”, se permite el patrocinio y la publicidad comercial de las apuestas, que deberá incluir en todo caso la advertencia sobre creación de adicciones o ludopatía (artículo 37).

El título tercero, “de los locales de apuestas y de sus condiciones”, se divide en tres capítulos que albergan los artículos 38 a 50. En el capítulo I, “régimen de los locales autorizados para la comercialización de las apuestas” se determinan los lugares y locales en los que podrán llevarse a cabo la comercialización de apuestas (artículo 38), el régimen de autorización administrativa de las tiendas de apuestas y las condiciones que deben reunir éstas (artículo 39), así como las que deben acreditar los salones de juego, bingos y casinos, para obtener la autorización para tener un espacio para apuestas (artículo 40), y las propias condiciones de estos espacios de apuestas en los salones de juego (artículo 41), o en los bingos y casinos (artículo 42), y de las máquinas auxiliares de apuestas en los locales de hostelería (artículo 43), o en recintos en los que se desarrollen acontecimientos deportivos (artículo 44).

En el capítulo II, “condiciones comunes de los locales y espacios de apuestas”, se establecen efectivamente las condiciones que deben reunir las

denominadas tiendas de apuestas (artículo 45), sus límites horarios de apertura y cierre (artículo 46). El capítulo III, “instalación y explotación de máquinas auxiliares de apuestas”, regula el régimen de instalación de máquinas auxiliares de apuestas (artículo 47), su régimen de explotación (artículo 48), la vigencia, extinción y revocación de las autorizaciones para su explotación (artículo 49) y las condiciones de transmisión de las máquinas (artículo 50).

El título cuarto, “del personal”, comprende tres artículos en los que se disciplinan las prohibiciones que afectan a los empleados de los establecimientos autorizados para la comercialización de las apuestas (artículo 51), se describen las obligaciones de información al público en relación con las apuestas, premios, horarios y límites de admisión (artículo 52), y se reconoce el derecho de admisión (artículo 53).

El título quinto, “del control y de la inspección de las apuestas”, integra un solo precepto, el artículo 54, en el que se imponen las obligaciones de las empresas autorizadas en orden a facilitar la información necesaria para el ejercicio de las funciones de control, coordinación y estadística por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, permitiendo el acceso a sus instalaciones y locales autorizados, previéndose una conexión informática entre el sistema de gestión de las apuestas y los órganos competentes en materia de juego y apuestas.

El título sexto, “del régimen sancionador” integra un capítulo I, “infracciones y sanciones”, y un capítulo II, “procedimiento”, en los que se establecen las infracciones administrativas en materia de apuestas (artículo 55), las infracciones muy graves y graves (artículo 56), las leves (artículo 57) y las sanciones (artículo 58) y procedimiento sancionador (artículo 59).

Retomando ahora el contenido del Decreto Foral que aprueba el Reglamento debe señalarse que en sus disposiciones adicionales se establece un régimen singular para las apuestas tradicionales, entre las que se contemplan las apuestas desarrolladas por las empresas de pelota vasca sobre los partidos jugados en los frontones de la Comunidad Foral de Navarra, o las organizadas con ocasión de festejos populares (disposición

adicional primera), contemplándose la incorporación a la gestión del juego y las apuestas de las tecnologías de la información y la comunicación con la telematización de procedimientos (disposición adicional segunda), estableciéndose el régimen de organización y explotación de las apuestas electrónicas dirigidas a usuarios que tengan su domicilio fiscal en la Comunidad Foral de Navarra en la modalidad de juego electrónico en modo remoto (disposición adicional tercera) y contemplándose la creación de la que se denomina pasarela de validación de registro para lo que se dispondrá de la organización, recursos y software precisos, y todo ello conforme a los parámetros de entrada y salida que se definen en esa disposición (disposición adicional cuarta).

En sus disposiciones transitorias se regula el régimen de derecho transitorio que afecta a las autorizaciones vigentes con anterioridad a la aprobación del nuevo Reglamento (disposición transitoria primera) y se establece un régimen de limitaciones a la explotación de las apuestas respecto del número máximo de tiendas de apuestas autorizadas y del número de máquinas auxiliares de apuestas que puede tener cada titular de autorización, así como se fija el importe máximo que pueden alcanzar las apuestas, tanto las mutuas como las de contrapartida o las cruzadas (disposición transitoria segunda).

La disposición derogatoria viene a derogar las disposiciones que se opongan al nuevo Reglamento y la disposición final establece la entrada en vigor de la norma en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta se dicta en ejecución y desarrollo de la Ley Foral 16/2006, del Juego, de 14 de diciembre (en adelante, LFJ), cuya disposición final primera habilita al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de la Ley Foral, que a su vez contempla en su artículo 19 las apuestas como aquella “actividad por la que

se arriesgan bienes, derechos o cantidades de dinero en función del acierto o no en la predicción de los resultados de un acontecimiento previamente determinado, de desenlace incierto o aleatorio", teniendo en consecuencia el dictamen del Consejo de Navarra carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

**II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos, como en la memoria incorporada al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, competente en la materia, que designa como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto al Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior. Acompaña al Proyecto un documento que comprende las memorias normativa, justificativa, organizativa y económica y el estudio de cargas administrativas, y en el que se explica el contenido y se razona la conveniencia de la regulación y la adecuación de lo que se propone a los fines perseguidos. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP. La norma en elaboración ha sido objeto de examen, por dos veces, por el Consejo del Juego de Navarra, que lo ha informado favorablemente. Igualmente ha sido analizada por el Servicio de Acción Legislativa y

Coordinación, así como por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

El Proyecto ha sido sometido a audiencia mediante la consulta a diversas organizaciones y asociaciones representativas de intereses afectados, que han formulado alegaciones que han sido debidamente valoradas por el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, e incorporado al texto del Proyecto gran parte de las observaciones y sugerencias aportadas.

También ha sido remitido a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 25 de noviembre de 2010.

De todo ello se deriva que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

**II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra. Marco normativo**

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye a Navarra la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas (artículo 44.16).

En ejercicio de estas competencias se dictó la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, que contiene una habilitación general al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en ella considere pertinente (disposición final primera).

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGNP, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia de juego, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, su rango es el adecuado y su marco normativo se encuentra presidido por la Ley Foral 16/2006 de la que trae causa.

**II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- y de la LFGNP -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la ley foral que desarrolla, de modo particular la LFJ, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

***A) Justificación***

Según se pone de relieve en las memorias e informes obrantes en el expediente y muy en particular en la exposición de motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de “regular las apuestas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra con una visión integradora de las diversas variantes que esta actividad puede presentar, contemplando la posibilidad de apostar sobre una gran variedad de eventos, aunque introduciendo asimismo la prohibición de hacerlo sobre acontecimientos que atenten contra

los derechos y libertades o que se fundamenten en la comisión de ilícitos penales o administrativos, prohibidos o de carácter político o religioso".

***B) Articulado del Decreto Foral aprobatorio***

Su artículo único se limita a la aprobación del Reglamento de Apuestas de Navarra.

Por lo que respecta a las disposiciones adicionales que incorpora, en la disposición adicional primera se viene a establecer la regulación de las que denomina apuestas tradicionales en cuanto supuestos preexistentes a la propia norma que se considera necesario disciplinar, y en ese sentido se establecen normas que se refieren a las apuestas que se organizan y explotan sobre los partidos de pelota que se juegan en los frontones de Navarra, que en todo caso se limita a preceptuar la intervención de corredores de apuestas habilitados, a limitar el número de corredores que pueden intervenir atendiendo a la naturaleza del partido, a circunscribir el cruce de apuestas a las que se realizan dentro del recinto y entre los espectadores asistentes, fijándose un límite máximo a las apuestas y a las comisiones que pueden percibir las empresas organizadoras, e imponiéndose determinadas obligaciones formales a las empresas organizadoras en orden a la constatación y prueba de las apuestas realizadas.

En esa misma disposición adicional se sujeta a la obtención de la previa autorización administrativa la organización de apuestas con ocasión de la celebración de festejos populares, siempre y cuando se trate de eventos en los que exista una tradición probada de realización de las mencionadas apuestas. Esa exigencia de autorización se corresponde con la exigencia que con carácter general contempla el artículo 12 de la LFJ respecto de la organización y explotación de los juegos y apuestas, no obstante ello bien podía haberse optado por sustituir el régimen de autorización previa por el de comunicación teniendo en cuenta que por la propia naturaleza de estas apuestas son fácilmente subsumibles en los supuestos a los que se refiere el apartado 2 del mencionado artículo 12, esto es, aquellos en que sea menor la incidencia social y económica o al hecho

de que sus promotores no sean empresas de juego. En todo caso la opción elegida no implica tacha de ilegalidad que oponer.

En la disposición adicional segunda se contempla la utilización progresiva de las tecnologías de la información y la comunicación, sin que quepa hacer objeción alguna por la propia naturaleza de su contenido.

La disposición adicional tercera procede a establecer normas para la organización y explotación de apuestas electrónicas, tratando de regular las apuestas que se dirigen a usuarios con domicilio fiscal en la Comunidad Foral, organizadas por empresas de juego domiciliadas en la misma pero que se llevan a cabo de modo remoto, a través de sistemas interactivos y canales telemáticos, para cuya práctica exige la previa autorización administrativa, estableciendo determinados requisitos de registro encaminados a garantizar que los usuarios sean mayores de edad y no estén incursos en el sistema de prohibiciones establecido en la LFJ, además de otras obligaciones técnicas que faciliten la constancia de las apuestas realizadas, de sus características, así como permita el acceso remoto a sus servidores al objeto de controlar la regularidad de la actividad. Por su parte, la disposición adicional cuarta se limita a establecer parámetros técnicos en relación a posibilitar un sistema de validación de registro automático entre el Gobierno de Navarra y las empresas autorizadas respecto de la modalidad de juego electrónico. Nada hay que oponer a ambas disposiciones.

En la disposición transitoria primera se establece el régimen de las autorizaciones preexistentes a la entrada en vigor del Reglamento, permitiéndose la continuación en el ejercicio de las actividades de organización y explotación de las apuestas, y otorgándoseles un periodo de adaptación a los requerimientos resultantes de la nueva normativa que no plantean cuestiones jurídicas relevantes.

La disposición transitoria segunda determina el número máximo de tiendas de apuestas, o de máquinas auxiliares de apuestas en explotación, por cada titular de autorización administrativa, así como se fija el importe máximo de las apuestas, y ello se hace en tanto en cuanto el Consejero del Departamento competente en materia de juego y apuestas no establezca

otras condiciones y límites conforme le autorizan los artículos 12 y 30 del Reglamento. No se advierte reparo jurídico alguno puesto que si bien los concretos límites establecidos han sido cuestionados por distintas entidades empresariales en el trámite de audiencia, la proporcionalidad de las medidas se ha justificado en el expediente y en la respuesta a dichas alegaciones sin que, en consecuencia, puedan tildarse dichos límites de irracionales o desproporcionados y, en todo caso, son resultado de una opción motivada adoptada por la Administración competente.

Nada que oponer a la disposición derogatoria ni tampoco a la disposición final, de contenido habitual en normas de este rango.

***C) Articulado del Reglamento***

Como ya se ha señalado, el artículo 1 del Reglamento define su objeto y ámbito de aplicación en sus dos primeros apartados, mientras que en el tercero, y a pesar de la rúbrica del precepto, se definen las apuestas que resultan prohibidas y que, en definitiva, son aquellas que atentan contra los derechos fundamentales y libertades públicas, afecten a sectores de población especialmente merecedores de protección, como la infancia, juventud o personas con discapacidad, o aquellas otras que se fundamenten en hechos antijurídicos o acontecimientos de naturaleza política o religiosa, prevenciones todas ellas que se enmarcan con naturalidad en los principios preservados en el artículo 2 de la LFJ, en especial en lo que se refiere a la prevención de perjuicios a terceros, especialmente a los sectores mas vulnerables como menores o incapacitados. No se advierte incorrección jurídica por tanto en este precepto si bien, y como ya señalaron los informes emitidos en la tramitación del Proyecto, resulta notablemente inadecuada la ubicación de determinaciones sobre las apuestas que quedan prohibidas en un precepto que persigue la definición del objeto y ámbito de aplicación de la norma, máxime cuando el artículo 3 del Proyecto, “prohibiciones de participación en las apuestas”, permitiría albergar en su seno el precitado apartado tercero bajo una misma rúbrica que podría ser “prohibiciones”.

En el artículo 2 se determina el régimen jurídico al que se somete la práctica de las apuestas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. En

el artículo 3 se fijan las personas, o especiales situaciones en las que se puedan encontrar éstas, a quienes se prohíbe la participación en apuestas, de manera acorde con análogas determinaciones contenidas en el artículo 32 de la LFJ, sin otras adiciones que las especificas de prohibir la participación en las apuestas a aquellos que intervienen directamente en los acontecimientos deportivos sobre las que se basan. En todo caso deberían actualizarse las referencias que se contienen en este artículo a la “quiebra fraudulenta” sustituyéndolas por la mención al “concurso culpable”, más adecuada a las calificaciones del concurso que resultan de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Y en el artículo 4, se señalan las atribuciones del órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de juego, que vienen a coincidir con las que tenía ya reconocidas en el articulado de la LFJ en relación al otorgamiento de autorizaciones administrativas, homologaciones de materiales o régimen de fiscalización y control.

En los artículos 5 y 6 se contienen las definiciones de las que parte la norma reglamentaria, acogiéndose la que hace el artículo 18.4 de la LFJ para las apuestas, y los distintos tipos de apuestas. Al respecto debe tenerse en cuenta que el sistema plasmado en la LFJ constituye en elemento nuclear del mismo el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, hasta el punto que para que un juego pueda ser permitido se constituye en requisito indispensable su inclusión previa en el mencionado Catálogo y, desde la perspectiva contraria, quedan prohibidos todos aquellos juegos y apuestas que no estén incluidos en el mismo (artículo 4 LFJ). En lo que atañe a las apuestas, el vigente Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, aprobado por el Decreto Foral 5/2011, de 24 de febrero, las contempla, al igual que define sus modalidades de apuestas mutuas, apuestas cruzadas y apuestas de contrapartida. En definitiva, no se aprecia objeción legal que deba oponerse a los mencionados preceptos.

Los artículos 7 a 10 se ocupan de las autorizaciones para la organización y explotación de las apuestas, estableciendo sus requisitos, límites, solicitud y documentación que debe aportarse para su tramitación. Una de las características de esos preceptos es que erige en principal

destinataria de sus determinaciones a las “empresas de juego”, entendidas como, según las define el artículo 27 de la LFJ, “las personas físicas y las personas jurídicas que, además de los requisitos que les sean exigidos por los ordenamientos mercantil y tributario, estén inscritas en el Registro de Juegos y Apuestas de Navarra y ejerzan en nombre propio una actividad constitutiva de empresa consistente en la organización y explotación de los juegos y apuestas”. Desde esa conceptuación legal previa deben pues interpretarse esos preceptos del Reglamento, ya que ella es la que explica y justifica que no contengan referencia o mención alguna a las personas físicas como titulares de autorizaciones para la organización y explotación de apuestas cuando, como hemos dicho, la LFJ las admite expresamente, y esa misma ley foral es la que habilita al desarrollo reglamentario para el establecimiento de determinadas condiciones cuando se trate de personas jurídicas (artículo 29 LFJ), tal y como se lleva a cabo en el Proyecto en relación a la cuantía del capital social, su división en participaciones o acciones o respecto de las condiciones de su suscripción y desembolso.

En todo caso, el artículo 8 de la LFJ habilita a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a establecer los criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones así como las condiciones objetivas para su obtención, lo que se realiza en los mencionados preceptos del Proyecto sin contravención alguna de la norma superior y con especial cuidado de respetar los supuestos de inhabilitación que para la organización y explotación de juegos y apuestas se establecen en el artículo 16 de la LFJ.

El artículo 11 regula la concesión o denegación de la autorización de explotación de apuestas, previéndose efectos desestimatorios al transcurso del plazo sin dictar resolución expresa, que se acomoda a igual previsión contenida en el artículo 13.1 de la LFJ.

El artículo 12 dispone los derechos y obligaciones del titular de la autorización, de los que constituye el principal derecho la facultad de explotar las apuestas en la modalidad para la que se haya concedido, y quedando obligado a iniciar su actividad en el plazo máximo de un año, a la apertura de una tienda de apuestas y a tener un mínimo de dos tiendas en

funcionamiento en el plazo de un año desde el inicio de la actividad, siendo el número máximo de tiendas y máquinas de apuestas determinado por el Consejero del Departamento competente en materia de juego y apuestas. El artículo 13 del Proyecto determina un periodo de vigencia de las autorizaciones de diez años, pudiendo ser renovadas por periodos de igual duración, por lo que no sobrepasa el Proyecto los límites derivados del artículo 14 de la LFJ.

El artículo 14 sujeta a autorización administrativa también las modificaciones de las condiciones que determinaron la concesión de la autorización de explotación. El artículo 15 establece obligaciones de comunicación a la Administración en supuestos de transmisión de acciones, modificación del capital social o cambios en el número y titularidad de administradores, apoderados o directivos, pudiendo llegarse a la pérdida de la autorización en casos de no sustitución de miembros de los órganos de dirección o cargos gerenciales que hubieran incurrido en supuestos sobrevenidos de inhabilitación. Y el artículo 16 sujeta la transmisión de la titularidad de la autorización al control administrativo debiendo obtenerse con carácter previo una nueva autorización administrativa, produciéndose la subrogación del nuevo titular en todos los derechos y obligaciones derivados de la autorización de explotación. Determinaciones todas ellas que son compatibles con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 28 y 29 de la LFJ.

El artículo 17 contempla la extinción de las autorizaciones por caducidad, por incumplimiento de las condiciones impuestas o por concurrir los supuestos previstos en el artículo 14 de la LFJ, y el artículo 18 regula las fianzas de manera acorde con el artículo 15 de la LFJ.

En los artículos 19 a 24 se contemplan los elementos materiales de las apuestas, exigiéndose la previa homologación o superación de pruebas de conformidad, tanto para la unidad central de apuestas como para sistemas, materiales e instalaciones complementarios o auxiliares, fijándose los requisitos generales del sistema utilizado para la organización y gestión de las apuestas así como de la unidad central y de las máquinas de apuestas o,

en definitiva, de los boletos o resguardos de las apuestas, sin que advirtamos objeción de ilegalidad alguna dada su naturaleza.

El artículo 25 contempla la formalización de apuestas, que podrá hacerse en modo presencial o en juego electrónico en modo remoto, pudiendo utilizarse la firma electrónica, siendo objeto de desarrollo la realización en modo presencial en el siguiente artículo 26 y las realizadas en modo no presencial en el artículo 27, previéndose en el artículo 28 los efectos sobre las apuestas del aplazamiento, suspensión o anulación de los acontecimientos en función de las que se formularon, y en el 29 las condiciones de devolución de las apuestas anuladas, sin que apreciemos en esa regulación vulneración legal alguna.

De la validez de los resultados y de las apuestas premiadas se ocupan los artículos 31 y 32. El artículo 33 establece el reparto de premios, fijando los premios correspondientes a las apuestas en los sistemas de apuestas mutuas, apuestas de contrapartida y apuestas cruzadas. El artículo 34 establece un tiempo máximo de veinticuatro horas para el reparto de premios, procediéndose a su abono mediante el empleo de medios legales de pago y sin costo alguno para el usuario, en las tiendas de apuestas y previa presentación de los boletos o resguardos. El derecho al cobro de los premios caducará a los tres meses y los boletos o resguardos quedarán invalidados una vez abonados, según establecen los artículos 35 y 36, respectivamente, permitiendo el artículo 37 la existencia de patrocinios y publicidad comercial de las apuestas. No apreciamos ninguna objeción que oponer a esas determinaciones del Proyecto.

El título tercero del Proyecto regula los locales de apuestas y sus condiciones, previéndose como tales las tiendas de apuestas, salones de juego, bingos y casinos, establecimientos de hostelería y recintos en los que se celebren acontecimientos deportivos, dedicándose sus preceptos a regular las condiciones que deben acreditar cada uno de esos establecimientos para poder comercializar apuestas, de tal manera que el artículo 39 establece los requisitos para la autorización de tiendas de apuestas, los artículos 40 a 42 respecto de los salones de juego, bingos y

casinos; el artículo 43 autoriza el establecimiento de máquinas auxiliares de apuestas en los locales de hostelería, y finalmente el artículo 44 contempla la posibilidad de autorizar la comercialización de apuestas internas y externas en los recintos en donde se celebren acontecimientos deportivos. Es en los artículos 45 y 46 donde se establecen disposiciones comunes a todos los locales y espacios de apuestas en relación con sus obligaciones de información a los usuarios, y los límites horarios de apertura y cierre. No apreciamos dada la naturaleza de la regulación ninguna infracción legal en estos preceptos.

Las condiciones de instalación y el régimen de explotación de las máquinas auxiliares de apuestas constituyen el objeto de los artículos 47 y 48 del Proyecto, remitiéndose el régimen de instalación a la normativa propia de las máquinas de juego y sujetándose a la previa autorización administrativa la explotación de máquinas de apuestas, que tendrán una vigencia indefinida según dispone el artículo 49 y podrán ser objeto de transmisión conforme señala el artículo 50. Nada objetaremos a ese régimen.

Concretas obligaciones a los empleados de establecimientos autorizados para la comercialización de apuestas establece el artículo 51, prohibiéndoles conceder prestamos y créditos a los jugadores, o utilizar las máquinas auxiliares de apuestas o, en fin, pagar los premios a los usuarios.

Con evidente objeto de protección a los usuarios el artículo 52 establece determinadas obligaciones de información a los usuarios sobre las condiciones del sistema de apuestas, y el artículo 53 reconoce el derecho de admisión a los titulares de los locales o zonas de apuesta.

El artículo 54 regula la inspección y control de las apuestas y de las empresas autorizadas contemplándose los mismos instrumentos y obligaciones de información a efectos de supervisión y control que los previstos en el artículo 41 de la LFJ.

Los artículos 55 a 59 establecen el régimen de infracciones y sanciones, en los que se practica una remisión a la LFJ en cuanto a las

infracciones muy graves y graves (artículos 38 y 39 LFJ) así como para las sanciones. Regulando el artículo 57 las infracciones leves consistentes en incumplimientos de las obligaciones que se imponen en el Proyecto y cumplimentando la remisión practicada por el artículo 40 de la LFJ.

Finalmente, en cuanto al procedimiento sancionador, el artículo 61 del Reglamento se limita a señalar que se regirá por la regulación contenida en la LFACFN, en cuyos artículos 63 a 75 se establece el procedimiento administrativo sancionador con carácter general, sin que puedan oponerse objeciones a las remisiones practicadas a las leyes forales citadas.

## III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.